

**PENERAPAN PRINSIP *GOOD ENVIRONMENTAL GOVERNANCE*
DALAM PERDA KABUPATEN SLEMAN PROVINSI DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA**

Oleh : Nopyandri¹

ABSTRACT

The Research on the implementation of good environmental government principle in local regulation of Sleman is aimed at answering the question: does the policy of Sleman regency on the natural resource and environment include the good environmental governance? This Normative research used document and libraries studies. The document studies have been done on the policy of Sleman regency on natural resource and environment. This finding of this research shows that local regulation of Sleman regency about natural resource dan environment did yet fulfill or accommodate good environment governance principles.

Keywords: *Good Environmental Governance, Local Law*

A. PENDAHULUAN

Pembangunan merupakan upaya sadar yang dilakukan oleh manusia untuk mencapai kehidupan yang lebih baik.² Akan tetapi dikaitkan dengan lingkungan hidup, pembangunan pada hakikatnya adalah “gangguan” terhadap keseimbangan lingkungan.³ Dalam usaha ini, harus dijaga agar lingkungan tetap mampu untuk mendukung tingkat hidup pada kualitas yang lebih tinggi itu. Untuk itu pembangunan itu berwawasan lingkungan dan terlanjutan.⁴

Permasalahan yang timbul kemudian adalah semakin meningkatnya kerusakan lingkungan sebagai akibat pemanfaatan sumber daya alam untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) tanpa memperhatikan kelestarian lingkungan hidup.⁵ Berbagai kebijakan di bidang lingkungan hidup yang diambil Kabupaten dan Kota banyak pula yang tidak sesuai dengan sesuai dengan ketentuan sebagaimana tercantum dalam UUPLH. Keinginan untuk memperbanyak

¹ Dosen Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi.

² Emil Salim, 1993, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta, hal. 3

³ Niniek Suparni, 1994, *Pelestarian, Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 36

⁴ *Ibid.*

⁵ Himawan Pambudi (Editor), *Op.Cit.*

PAD telah membawa kepada ditetapkan berbagai peraturan daerah (Perda) yang membawa dampak terhadap lingkungan.⁶

Pembangunan yang mengandalkan pemanfaatan sumber daya alam yang terjadi sampai sekarang ini tidak diimbangi dengan kehati-hatian dalam pengelolaannya, yang mengakibatkan kerusakan dan kehancuran sumber daya alam dari waktu ke waktu menjadi semakin tinggi.⁷ Kondisi ini semakin parah dengan adanya ketidakadilan basis legitimasi hukum yang memberikan hak penguasaan yang lebih besar kepada pengusaha sumber daya alam dibandingkan hak yang ada pada masyarakat yang meskipun jumlahnya lebih besar namun menikmati sedikit ruang dalam memanfaatkan sumber daya alam.⁸

Dalam negara hukum sendiri terjadi kekeliruan orientasi kebijakan yang kini tercermin melalui berbagai peraturan yang terkait dengan sumber daya alam. Dari sisi substansi, peraturan yang dibuat cenderung mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam tanpa perlindungan yang memadai, sehingga membuka ruang yang sebesar-besarnya bagi pemilik modal. Sementara dari sisi proses, peran masyarakat seolah-olah dinegasikan dan tidak dilibatkan dalam penyusunan peraturan tersebut. Selain dari itu, penyelesaian konflik tentang sumber daya alam tidak pernah dipecahkan secara komprehensif, yang mencakup upaya pencegahan, penanganan konflik, dan penegakan hukumnya.⁹

Seringkali konsep pembangunan yang tidak ditentukan berdasarkan nilai progresifnya. Untuk itu sangat perlu upaya untuk memfokuskan pada pencapaian konsep *good governance* sebagai prasyarat untuk mencapai pemanfaatan kaidah keberlanjutan atas sumber daya alam dan lingkungan. Dalam hal ini, *good governance* dapat ditempatkan sebagai *basis* bagi pengelolaan lingkungan hidup yang efektif dan didasarkan pada hukum lingkungan. Realisasi dari konsep pemerintahan yang bijaksana “*good governance*” merupakan prasyarat untuk mendapatkan keseimbangan yang efektif antara lingkungan dan pembangunan.

⁶ *Ibid.*

⁷ Koesnadi Hardjasoemantri, 2005, “Pentingnya Payung Hukum dan Pelibatan Masyarakat”, pengantar dalam Harijadi Kartodiharjo, dkk, *Di Bawah Satu Payung Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Suara Bebas, Jakarta, hal.. xv

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.* hlm. xvi

Bagi Pemerintah Kabupaten Sleman, *good governance* merupakan landasan dalam upaya mewujudkan misi menyelenggarakan tata pemerintahan yang baik. Dalam Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Sleman Tahun Anggaran 2006, dinyatakan bahwa dalam mewujudkan misi menjaga terselenggaranya tata pemerintahan yang baik, kegiatan difokuskan pada penyediaan fondasi yang kuat bagi penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pada *good governance* dengan kebijakan yang berorientasi pada pengembangan budaya tertib hukum, penguatan kelembagaan, efisiensi dan efektivitas pengawasan, pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi, peningkatan kapasitas aparat dan peningkatan pelayanan masyarakat, serta keterlibatan masyarakat.¹⁰

Dengan demikian, secara umum dapat diketahui bahwa Pemerintah Kabupaten Sleman mempunyai misi untuk menyelenggarakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Upaya untuk mewujudkan *good governance* telah dimulai dengan melaksanakan *open government* (pemerintahan yang terbuka) dengan menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Meskipun demikian, apakah prinsip *good governance* tersebut juga diterapkan dalam bidang lingkungan hidup dimana pemerintah Kabupaten Sleman mengupayakan tata pemerintahan yang baik yang memperhatikan lingkungan hidup (*good environmental governance*)?

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian di atas, peneliti merumuskan permasalahan, yaitu apakah Peraturan Daerah Kabupaten Sleman khususnya di bidang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup telah memuat prinsip-prinsip *good environmental governance*?

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini mengkaji mengenai penerapan prinsip *good environmental governance* dalam kebijakan daerah Kabupaten Sleman bidang Sumber Daya Alam

¹⁰ Sumber: Kedaulatan Rakyat, 30 Maret 2007

dan Lingkungan Hidup, dan tidak melihat bagaimana pelaksanaan atas kebijakan daerah tersebut. Oleh karena penelitian ini adalah mengenai prinsip atau asas hukum, maka penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat normatif.

Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal,¹¹ yaitu penelitian hukum yang menggunakan sumber data sekunder.¹² Pada penelitian hukum jenis ini, hukum dikonsepkan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dikonsepkan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹³ Berdasarkan permasalahan yang diteliti, maka pengumpulan data atau bahan hukum menggunakan alat pengumpul data berupa studi dokumen (*document study*). Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹⁴

Semua data dan informasi yang telah diperoleh terlebih dahulu diolah agar dapat memberikan gambaran yang sesuai dengan kebutuhan, kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif, dimana data yang telah diperoleh dari hasil penelitian dipilih dan disistematiskan berdasar kualitas kebenaran sesuai dengan materi penelitian untuk kemudian dikaji secara logis, baik secara deduktif maupun induktif sehingga akan menghasilkan uraian yang bersifat deskriptif kualitatif. Dengan demikian hasil analisis tersebut diharapkan dapat menjawab permasalahan yang diajukan.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan prinsip *good environmental governance* memberikan makna bahwa pengelolaan urusan pemerintahan di bidang sumberdaya alam dan lingkungan diselenggarakan sedemikian rupa dengan dilandasi visi perlindungan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup dalam mendukung pelaksanaan pembangunan berkelanjutan.

¹¹ Sukismo B, tanpa tahun, *Karakter Penelitian Hukum Normatif dan Sosiologis*, PUSKUMBANGSI LEPPA UGM, Yogyakarta, hlm, 8.

¹² Roni Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988., hlm. 10

¹³ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 118

¹⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.Cit*, hlm. 68

Sonny Kerap menegaskan bahwa ada hubungan erat antara penyelenggaraan pemerintahan yang baik dengan pengelolaan lingkungan hidup yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik akan mempengaruhi dan menentukan pengelolaan lingkungan hidup yang baik, dan pengelolaan lingkungan hidup yang baik mencerminkan tingkat penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Tegasnya, tanpa penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sulit mengharapkan akan adanya pengelolaan lingkungan hidup yang baik.¹⁵

Pemerintah yang baik yang peduli terhadap kelestarian lingkungan hidup adalah pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) dan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan yang baik (*good environmental governance*). Permasalahannya adalah, pentingkah prinsip *good environmental governance* ini dituangkan dalam kebijakan daerah khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup?

Prinsip *good governance* pada dasarnya dikembangkan untuk mewujudkan penyelenggaraan tata pemerintahan yang lebih baik dan tertib. Menurut Eko Prasjo, prinsip-prinsip *good governance* yang didengungkan dan ditabuhkan oleh berbagai pihak, baik lembaga donor maupun lembaga pemerintah, hanya menjadi isapan jempol belaka, karena dalam praktiknya, prinsip-prinsip tersebut berada dalam ruang yang hampa karena tidak menjelma menjadi norma hukum yang kongkrit dan tidak menjadi darah daging dan jiwa penyelenggara pemerintahan.¹⁶

Pandangan Eko Prasjo menunjukkan bahwa selama ini prinsip-prinsip *good governance* lebih merupakan suatu jargon yang dikembangkan sebagai bagian perubahan paradigma pemerintahan tanpa dikuatkan penguatan prinsip-prinsip tersebut dalam pertauran perundang-undang sebagai norma hukum kongkrit. Tanpa penguatan dalam peraturan perundang-undangan, prinsip-prinsip *good governance* tidak memberikan daya ikat bagi penyelenggara pemerintahan untuk mematuhi dan tidak memberikan daya paksa bagi penyelenggara pemerintahan untuk melaksanakannya.

Pentingnya penguatan prinsip *good governance* dalam norma hukum kongkrit, di samping memberikan daya dorong yang “mengharuskan” penyelenggara

¹⁵ Lihat, A. Sonny Kerap, *Op.Cit*, hlm. 201

¹⁶ Eko Prasjo, *Reformasi Pertama Birokrasi*, Artikel, dalam KOMPAS, Edisi 2 April 2008

pemerintahan melaksanakan prinsip *good governance*, juga memberikan jaminan akses masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, seperti akses informasi, akses partisipasi, dan keadilan. *Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)* bahkan menegaskan bahwa tidak dijaminnya akses informasi, partisipasi dan keadilan baik dalam praktek maupun peraturan perundangan merupakan salah satu contoh nyata dari ketiadaan tata pemerintahan yang baik tersebut.¹⁷

Untuk mengkaji bagaimana penerapan asas *good environmental governance* dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman, terlebih dahulu dipaparkan substansi atau materi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

1.Perda No. 10 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Sampah.

Perlunya pengaturan pengelolaan sampah, menurut Perda ini adalah dalam rangka mewujudkan lingkungan yang sehat, bersih dan nyaman.¹⁸ Sampah yang dimaksud dalam Perda ini adalah barang/limbah buangan atau barang-barang yang oleh pemiliknya/pemakainya atau atas suruhannya telah dibuang dengan maksud tidak diambil lagi.¹⁹

Sebagaimana diuraikan di atas, bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak sekaligus kewajiban masyarakat, maka dalam pengelolaan lingkungan hidup penting sekali untuk melibatkan masyarakat sebagai bentuk pemberdayaan masyarakat. Dalam kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat, Perda Nomor 10 Tahun 2001 ini mengatur bahwa setiap orang atau badan wajib membuang sampah di tempat-tempat yang telah disediakan, atau dapat membuang sampah di tempat pembuangan sampah yang dibuat di tempat sendiri, sepanjang tidak menimbulkan pencemaran dan mengganggu keamanan lingkungan.²⁰

Ketentuan ini sesungguhnya tidak membelenggu masyarakat untuk hanya membuang sampah pada tempat-tempat yang telah disediakan Pemerintah Kabupaten

¹⁷http://eng.icel.or.id/implementasi_3_akses_di_tingkat_lokal_bandung_dan_gunung_kidul-2.icel diakses tgl 12-02-08

¹⁸ Konsideran Perda No. 10 Tahun 2001

¹⁹ Pasal 1 butir e Perda No. 10 Tahun 2001

²⁰ Sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Perda No. 10 Tahun 2001

Sleman, oleh karena Perda ini juga menyatakan bahwa masyarakat dapat membuang sampah di tempat pembuangan sampah yang diadakan sendiri oleh masyarakat, dengan ketentuan bahwa pembuangan sampah di tempat yang diadakan sendiri oleh masyarakat tidak menimbulkan pencemaran dan mengganggu lingkungan.

Selain ketentuan membuang sampah, pengelolaan persampahan sebagaimana diatur dalam Perda ini mencakup pula pengaturan mengenai tempat penampungan, pembuangan dan pengolahan sampah, pelayanan, pengambilan dan pengangkutan sampah, larangan dan kewajiban bagi masyarakat, dan ketentuan pidana sebagai instrumen pemaksa agar Perda ini dipatuhi.

Masalah persampahan dalam Perda ini, agaknya merupakan urusan pemerintah kabupaten. Sebab, dalam Perda ini, tidak ada ketentuan yang memberikan peran lebih aktif bagi pemerintahan tingkat kecamatan dan kelurahan/desa dalam urusan pengelolaan persampahan. Ini berarti bahwa pemerintah daerah Kabupaten Sleman tidak mendesentralisasikan urusan pemerintahan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah.

Sebagai instrumen penegakan hukum, Perda ini memilih menggunakan sanksi pidana sebagai daya penegak. Ketentuan pidana dalam Perda ini dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu ancaman pidana bagi wajib retribusi dan ancaman pidana bagi setiap orang.

Ketentuan pidana terhadap wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah, dengan ancaman hukumannya berupa pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya 4 (empat) kali retribusi terutang. Adapun ancaman pidana yang ditujukan kepada setiap orang yang melanggar ketentuan ayat (1) Pasal 2 dan Pasal 8, yang diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah). Ketentuan ayat (1) Pasal 2 menyatakan bahwa “setiap orang atau badan wajib membuang sampah di tempat-tempat yang telah disediakan”. Pasal 8 ayat (1) menyatakan bahwa “setiap orang atau badan dilarang membuang sampah di jalan umum, tempat umum, selokan, parit, taman dan halaman orang lain”. Pasal 8 ayat (2) menyatakan bahwa setiap orang atau badan dilarang membakar sampah di tempat yang berjarak 5 (lima) meter dari bangunan dan atau di tempat yang dapat mengganggu kegiatan manusia atau mengakibatkan pencemaran udara.

Tentang sanksi pidana sebagai instrumen penegakan hukum bagi pengaturan persampahan dalam Perda ini, catatan yang diberikan adalah: *Pertama*, menyangkut efektivitas sanksi, apakah sanksi pidana merupakan sanksi yang efektif dalam penegakan hukum masalah persampahan sebagaimana diatur dalam Perda ini? Artinya setiap pelanggaran dimungkinkan diterapkannya sanksi pidana sebagaimana diatur. Padahal sebagaimana diketahui untuk dapat dijatuhinya sanksi pidana oleh hakim pengadilan terlebih dahulu harus melalui prosedur yang panjang dan lama, mulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan. *Kedua*, sanksi pidana dalam Perda ini merupakan sanksi tunggal. Artinya tidak ada jenis sanksi hukum lainnya yang dirumuskan dalam Perda ini sebagai instrumen penegakan hukum, seperti sanksi administrasi, sanksi perdata maupun penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Merujuk kepada UUPH, dalam urusan lingkungan hidup sanksi pidana bukan merupakan *premium remedium* tetapi lebih merupakan *ultimum remedium*, yang penerapannya didasarkan atas asas subsidiaritas.

2. Perda No 12 Tahun 2001 Tentang Izin Gangguan

Pertimbangan dibuatnya Perda Nomor 12 Tahun 2001 adalah bahwa setiap kegiatan usaha dapat menimbulkan bahaya kerugian gangguan kepada masyarakat dan kelestarian lingkungan sehingga Pemerintah Daerah perlu melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian terhadap setiap kegiatan usaha yang dilakukan oleh masyarakat melalui pemberian izin gangguan.

Izin gangguan menurut ketentuan Pasal 1 huruf c Perda No. 12 Tahun 2001 adalah pemberian izin kepada orang pribadi atau badan untuk melakukan kegiatan di tempat tertentu yang menurut jenis dan sifatnya diperhitungkan dapat menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan, tidak termasuk tempat usaha yang lokasinya telah ditunjuk oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah.

Adapun usaha yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian, gangguan masyarakat dan kelestarian lingkungan adalah:

- a. usaha-usaha yang yang dimungkinkan dapat mendatangkan kecelakaan (bencana, kesengsaraan, kerugian);
- b. usaha-usaha yang yang dapat menghalangi, merintang, mengganggu dan menyusahkan pihak lain; dan atau
- c. usaha-usaha yang dapat menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya.

Izin gangguan, menurut Perda ini dapat berupa izin gangguan yang bersifat tetap dan izin gangguan yang bersifat sementara. Izin gangguan yang bersifat tetap diberikan untuk perusahaan yang menimbulkan bahaya, kerugian, gangguan masyarakat dan kelestarian lingkungan secara tidak langsung. Jangka waktu berlakunya izin gangguan tetap ini adalah selama usaha tersebut masih berjalan dan diharuskan melakukan pendaftaran ulang setiap lima tahun sekali. Adapun izin gangguan sementara diberikan terhadap perusahaan atau usaha yang menimbulkan bahaya, kerugian, gangguan masyarakat dan kelestarian lingkungan secara langsung. Izin gangguan sementara ini berlaku selama 1 (satu) tahun dan dapat diganti menjadi izin gangguan tetap setelah perusahaan yang bersangkutan mendapatkan rekomendasi dari BTKL atau instansi yang ditunjuk.

Meskipun disebutkan kriteria “menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan masyarakat” tetapi Perda ini sama sekali tidak memuat adanya pertimbangan masyarakat sebagai bagian dari prosedur penerbitan izin gangguan. Ini berarti bahwa Pemerintah Kabupaten Sleman berdasarkan Perda ini tidak harus melibatkan masyarakat dalam urusan penerbitan izin gangguan.

Prosedur keberatan yang disediakan dalam Perda ini sebagaimana diatur pada Pasal 26 dan Pasal 27 hanya berkaitan retribusi. Perda Nomor 12 Tahun 2001 memilih sanksi pidana sebagai instrumen penegakannya. Ketentuan pidana dalam Perda ini diatur pada Pasal 36 dan 37. Pasal 36 yang menyatakan bahwa wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah, dengan ancaman hukumannya berupa pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya 4 (empat) kali retribusi terutang. Adapun ketentuan Pasal 37 menyatakan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 2 dipidana dengan

pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah)

Apabila dicermati, rumusan sanksi pidana dalam Perda Izin Gangguan ini memiliki kesamaan dengan rumusan sanksi Perda Pengelolaan Sampah. Hal ini menggambarkan bahwa pembentuk Perda cenderung untuk memilih sanksi pidana sebagai daya penegak Perda. Ada kemungkinan pertimbangan pokoknya adalah bahwa sanksi pidana dapat menimbulkan efek jera bagi si pelaku. Namun, sebagaimana penulis utarakan di atas bahwa sanksi pidana tidak selalu harus menjadi sanksi utama (*premium remedium*) tetapi lebih diposisikan sebagai sanksi pamungkas (*ultimum remedium*).

3.Perda No 19 Tahun 2001 Tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah

Perda ini mengatur bahwa setiap orang pribadi dan atau badan yang menggunakan tanah untuk kegiatan pembangunan fisik, dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan wajib memperoleh izin peruntukan tanah dari Bupati.²¹ Ditegaskan pula bahwa tanah yang dapat ditunjuk dalam izin penggunaan tanah adalah tanah yang menurut rencana tata ruang yang berlaku diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan.²²

Izin peruntukan penggunaan tanah, terdiri atas izin lokasi, izin pemanfaatan tanah, izin perubahan penggunaan tanah, izin konsolidasi tanah, dan izin penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.²³

Perda ini ternyata menyisipkan aturan mengenai izin peruntukan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.²⁴ Izin peruntukkan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, bersifat strategis dan berdampak penting bagi kepentingan umum dapat diberikan setelah ada persetujuan dari DPRD.²⁵ Izin peruntukkan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang ini

²¹ Pasal 2 Perda No. 19 Tahun 2001

²² Pasal 3 Perda No. 19 Tahun 2001

²³ Pasal 4 Perda No. 19 Tahun 2001

²⁴ Diatur pada Bagian Ketiga Perda No. 19 Tahun 2001 pada Pasal 25, 26, 27

²⁵ Pasal 25 Perda No. 19 Tahun 2001

hanya dapat diberikan untuk peruntukkan tanah dengan luas sekurang-kurangnya 3 ha (tiga hektar).

Penjelasan Umum Perda ini tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan bersifat strategis dan berdampak penting bagi kepentingan umum.²⁶

Selanjutnya ditegaskan bahwa dalam memberikan izin peruntukan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wajib berasaskan keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum, dengan mengutamakan kepentingan masyarakat golongan ekonomi lemah.²⁷

Dalam memberikan izin peruntukkan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, Pemerintah Daerah wajib memperhatikan prinsip-prinsip: (1) harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat; (2) mendorong pertumbuhan kegiatan ekonomi; dan (3) tidak merugikan kepentingan masyarakat khususnya golongan ekonomi lemah dan Pemerintah Daerah.²⁸

Mengenai sanksi hukum, agaknya perlu mendapatkan perhatian bahwa dalam konteks hukum lingkungan, sanksi hukum yang dirumuskan dalam perundang-undangan tidak semata-mata sebagai ganjaran atas pelanggaran yang dilakukan tetapi lebih bersifat atau berorientasi pemulihan lingkungan. Sanksi hukum sebagaimana dirumuskan dalam Perda ini hanya sanksi pidana berupa kurungan atau denda. Apabila terjadi pelanggaran atas Perda ini yang menimbulkan dampak bagi lingkungan, penerapan sanksi pidana boleh jadi dapat menimbulkan efek jera bagi pelaku tetapi tidak dapat memulihkan lingkungan atas kerusakan yang terjadi.

Dalam mengkaji apakah kebijakan daerah Kabupaten Sleman di bidang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup telah memuat prinsip-prinsip *good environmental governance*, maka pisau analisis yang digunakan adalah kriteria-kriteria sebagai berikut:

a. Pemberdayaan masyarakat.

Kriteria ini dimaksudkan untuk melihat apakah kebijakan daerah Kabupaten Sleman mengakui aspek pemberdayaan masyarakat (*people's empowerment*)

²⁶ Penjelasan Pasal 25 Perda No. 19 Tahun 2001 hanya menyatakan “cukup jelas”

²⁷ Pasal 26 Perda No. 19 Tahun 2001

²⁸ Pasal 27 Perda No. 19 Tahun 2001

melalui berbagai peluang agar masyarakat dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan, tersedianya akses publik terhadap informasi agar publik dapat berpartisipasi secara efektif, dan hak masyarakat (khususnya masyarakat yang selama ini menggantungkan hidupnya pada sumber daya alam dan ekosistemnya) untuk mendapatkan prioritas menikmati dan mendapatkan manfaat dari sumber daya alam tersebut. Berdasarkan pengkajian yang dilakukan, secara umum kebijakan daerah Kabupaten Sleman di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup belum memandang penting aspek pemberdayaan masyarakat. Dalam Perda Nomor 10 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Sampah, aspek pemberdayaan masyarakat ini hanya tercermin pada ketentuan mengenai pembuangan sampah. Ditentukan dalam Perda Nomor 10 Tahun 2001 ini mengatur bahwa setiap orang atau badan wajib membuang sampah di tempat-tempat yang telah disediakan, atau dapat membuang sampah di tempat pembuangan sampah yang dibuat di tempat sendiri, sepanjang tidak menimbulkan pencemaran dan mengganggu keamanan lingkungan. Pada Perda Nomor 12 Tahun 2001 Tentang Izin Gangguan, meskipun disebutkan kriteria “menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan masyarakat” tetapi Perda ini sama sekali tidak memuat adanya pertimbangan masyarakat sebagai bagian dari prosedur penerbitan izin gangguan. Ini berarti bahwa Pemerintah Kabupaten Sleman berdasarkan Perda ini tidak harus melibatkan masyarakat dalam urusan penerbitan izin gangguan. Demikian pula dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 Tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, Apabila dicermati, hanya pada ketentuan mengenai izin konsolidasi tanah yang sedikit menyinggung perlunya partisipasi masyarakat/pemilik tanah. Ketentuan mengenai izin peruntukan penggunaan tanah lainnya, terutama ketentuan izin lokasi yang berkaitan dengan usaha penanaman modal, sama sekali tidak menyebutkan perlunya peran serta masyarakat sekitar. Aspek pemberdayaan masyarakat bahkan sama sekali tidak tercermin dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 13 Tahun 2004 Tentang Perizinan di Bidang Pengambilan Air Tanah

b. Transparansi.

Kriteria ini erat terkait dengan kriteria pemberdayaan masyarakat dan dapat dijadikan tolok ukur apakah suatu kebijakan daerah Kabupaten Sleman di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup menjamin keterbukaan dalam konteks pengelolaan sumber daya alam dimaksud. Berdasarkan pada aspek transparansi ini, maka setiap rencana kebijaksanaan daerah dalam kaitannya dengan pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan harus diumumkan kepada masyarakat. Dengan demikian memberikan ruang dan kesempatan bagi masyarakat untuk memberikan tanggapan terhadap rencana kebijakan tersebut. Demikian pula terhadap keputusan pemerintah untuk mengabulkan suatu permohonan izin usaha/kegiatan, terlebih dahulu diumumkan kepada masyarakat untuk mendapatkan tanggapan, yang selanjutnya menjadi pertimbangan bagi pemerintah untuk mengabulkan atau menolak permohonan izin yang dimaksud. Aspek transparansi, agaknya belum mendapat tempat dalam berbagai kebijakan daerah Kabupaten Sleman di bidang pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan terhadap Perda Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Sampah, Perda Nomor 12 Tahun 2001 tentang Izin Gangguan, Perda Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, dan Perda Nomor 13 Tahun 2004 tentang Perizinan di Bidang Pengambilan Air Tanah, tak satupun yang memuat ketentuan tentang transparansi. Dengan demikian, berbagai kebijakan dan keputusan yang dilakukan pemerintah daerah tidak mengharuskan penerapan prinsip transparansi kepada masyarakat.

c. *Desentralisasi yang demokratis.*

Tolok ukur untuk menguji apakah desentralisasi yang demokratis, termasuk pemberdayaan masyarakat lokal dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diakui serta difasilitasi dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Prinsip ini pada dasarnya menghendaki adanya pengaturan peran kepada masyarakat dan DPRD dalam perencanaan ataupun pelaksanaan kebijakan daerah yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan. Akan tetapi, Perda Nomor 10

Tahun 2001 tentang Pengelolaan Sampah, Perda Nomor 12 Tahun 2001 tentang Izin Gangguan, Perda Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, dan Perda Nomor 13 Tahun 2004 tentang Perizinan di Bidang Pengambilan Air Tanah, ternyata tidak merumuskan prinsip desentralisasi ini.

d. *Pengakuan terhadap keterbatasan daya dukung ekosistem dan keberlanjutan.*

Pengakuan ini sangat penting dilakukan terutama dalam peraturan perundang-undangan tentang sumber daya alam tertentu yang rentan terhadap pengurasan, kerusakan dan kepunahan (kehutanan, pertambangan, minyak dan gas, kelautan, sumber daya air). Pengakuan ini tidak terbatas pada pengakuan tekstual (misalnya, pernyataan simbolik dalam suatu mukadimah), akan tetapi secara konsisten pengakuan tersebut mengalir ke dalam tubuh peraturan perundang-undangan yang memperjelas langkah-langkah untuk mencegah serta mengurangi pengurasan dan perusakan sumber daya alam, serta pencemaran melalui piranti manajemen lingkungan, instrumen ekonomi, instrumen daya paksa (*enforcement* atau *command & control*), *moral suasion* maupun kontrol publik.

e. *Pengakuan hak masyarakat adat dan masyarakat setempat.*

Pengakuan secara tentang hal ini dalam suatu produk hukum sangatlah penting karena pada umumnya masyarakat adat dan masyarakat setempat bergantung hidupnya pada sumber daya alam di sekelilingnya, dan masyarakat adat merupakan penjaga daya dukung ekosistem dan lingkungan mereka. Pengakuan terhadap hak-hak mereka juga diperlukan untuk mencegah terjadinya hak-hak mereka dari arus pembangunan dan penanaman modal yang berlangsung dengan sangat cepat. Perda Nomor 12 Tahun 2001 tentang Izin Gangguan, Perda Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, dan Perda Nomor 13 Tahun 2004 tentang Perizinan di Bidang Pengambilan Air Tanah, yang substansinya sangat erat dengan arus pembangunan dan penanaman modal, ternyata tidak mengatur hak-hak masyarakat. Tidak adanya pengaturan hak-hak masyarakat atas pemanfaatan sumberdaya alam dan perlindungan lingkungan

dalam kebijakan daerah di atas dapat dipandang sebagai bentuk pengabaian pemerintah atas hak-hak rakyat.

f. *Daya penegakan (Enforceability).*

Daya penegakan (*Enforceability*) ditentukan oleh (a) ketersediaan sanksi yang mampu menimbulkan efek jera (*deterrent effect*); (b) ketersediaan 3 (tiga) jenis sarana sanksi yang terdiri dari sanksi administrasi, pidana, dan perdata; (c) ketersediaan mekanisme pengaduan masyarakat dan penindaklanjutannya terhadap pelanggaran-pelanggaran hak yang dialami masyarakat; (d) ketersediaan mekanisme pengawasan penataan terhadap persyaratan lingkungan; (e) ketersediaan institusi dan aparat khusus yang melakukan pengawasan penataan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, bahkan pengadilan. Berdasarkan pada pengkajian terhadap Perda Kabupaten Sleman di bidang Sumberdaya alam dan lingkungan hidup, diketahui bahwa: *pertama*, penegakan Kebijakan Daerah Kabupaten Sleman di bidang sumberdaya alam dan lingkungan membatasi pada pilihan jenis sarana sanksi yang berupa sanksi administrasi dan sanksi pidana. Sanksi administrasi dapat dijumpai pada Perda Nomor 13 Tahun 2004 tentang Perizinan di Bidang Pengambilan Air Tanah. Jenis sanksi administrasi sebagaimana dirumuskan dalam Perda tersebut berupa peringatan tertulis, pembekuan izin, dan pencabutan izin. Dalam Perda Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Sampah, Perda Nomor. 12 Tahun 2001 tentang Izin Gangguan, Perda Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukkan Penggunaan Tanah juga dijumpai ketentuan mengenai sanksi administrasi. Akan tetapi, sanksi administrasi dalam 3 (tiga) Perda ini hanya menyangkut kewajiban pembayaran retribusi. Dengan redaksional yang sama, dirumuskan bahwa “dalam hal wajib retribusi tidak membayar tepat pada waktunya atau kurang membayar, dikenakan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen) sebulan dari retribusi yang terutang yang tidak atau kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan STRD” Adapun sanksi pidana sebagai sarana penegak dapat dijumpai pada Perda Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Sampah, Perda Nomor. 12 Tahun 2001 tentang Izin Gangguan, Perda Nomor 19 Tahun

2001 tentang Izin Peruntukkan Penggunaan Tanah, dan Perda Nomor 13 Tahun 2004 tentang Perizinan di Bidang Pengambilan Air Tanah. Gambaran pilihan jenis sanksi hukum yang digunakan dalam Perda sebagaimana diuraikan ini menunjukkan adanya kecenderungan pembentuk Perda untuk menempatkan sanksi pidana sebagai sanksi utama (*premium remedium*) penegakan Perda. Adapun sanksi perdata tidak atau belum menjadi pilihan sanksi di mata pembentuk Perda. *Kedua*, tidak satupun Perda yang memuat ketentuan mengenai mekanisme pengaduan masyarakat dan penindaklanjutannya terhadap pelanggaran-pelanggaran hak yang dialami masyarakat. Apabila mekanisme pengaduan ini dipandang sebagai salah satu bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat, dalam beberapa Perda tersedia juga ketentuan mengenai pengajuan keberatan. Sayangnya, ketentuan yang penting ini hanya berkenaan dengan pemungutan retribusi dan dengan demikian hanya diperuntukkan bagi warga masyarakat yang menjadi subjek retribusi. *Ketiga*, ketersediaan mekanisme pengawasan penataan terhadap persyaratan lingkungan. Perda No. 13 Tahun 2004 tentang Perizinan di Bidang Pengambilan Air Tanah merupakan satu-satunya diantara kebijakan daerah Kabupaten Sleman yang diteliti yang memuat tentang ketentuan pengawasan. Akan tetapi, Perda ini tidak merumuskan lebih lanjut mengenai mekanisme pelaksanaan pengawasan.

E. Penutup

Memperhatikan uraian di atas, dapat diketahui bahwa beberapa Perda Kabupaten Sleman diketahui telah memuat prinsip *good environmental governance*, yaitu prinsip *pemberdayaan masyarakat pengakuan terhadap keterbatasan daya dukung ekosistem dan keberlanjutan*, dan daya penegakan. Meskipun demikian, secara umum Perda Kabupaten Sleman bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup belum sepenuhnya memuat prinsip-prinsip *good environmental governance*. Pemberdayaan masyarakat, transparansi, desentralisasi yang demokratis, dan pengakuan atas hak masyarakat, merupakan prinsip *good environmental governance* yang terabaikan. Adapun mengenai daya penegakan,

terutama mengenai perumusan sanksi hukum, baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana juga belum dapat dikatakan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abe, Alexander. 2005. *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Pembaruan, Yogyakarta
- Ahmad Santosa, Mas. 2001. *Good Governance & Hukum Lingkungan*, ICEL, Jakarta.
- Duswara Machmudin, Dudu. 2003. *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*, Refika Aditama, Bandung.
- Kartodiharjo, Harijadi. 2005. *Di Bawah Satu Payung Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Suara Bebas, Jakarta.
- Kusumaatmadja, Muchtar. 2002. *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan bekerjasama dengan Penerbit Alumni, Bandung.
- Machmud, Syahrul. 2007. *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia: Asas Subsidiaritas dan Asas Precautionary Dalam Penegakan Hukum Pidana Lingkungan*, Mandar Maju, Bandung
- Manan, Bagir. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Mertokusumo, Sudikno. 2004. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta
- _____. 2005. *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta
- Mitchell, Bruce., Setiawan, B., Rahmi, Dwita Hadi.. 2003. *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- Pambudi, Himawan., (Editor). 2006. *Ekologi, Manusia, dan Kebudayaan, Kumpulan Tulisan Terpilih Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, S.H., M.L.*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta
- Prasojo, Eko. *Reformasi Pertama Birokrasi*, Artikel, Kompas, Edisi 2 April 2008.
- Sabarno, Hari. 2007. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Salim, Emil. 1993. *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta.

- Soekanto, Soerjono., dan Mamudji, Sri.2006 *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Suandi Hamid, Edy., dan Malian, Sobirin. 2005. *Memperkokoh Otonomi Daerah: Kebijakan, Evaluasi dan Saran*, UII Press, Yogyakarta
- Suparni, Niniek. 1994. *Pelestarian, Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta
- Supriadi. 2006. *Hukum Lingkungan di Indonesia Sebuah Pengantar*, Sinar Grafika, Jakarta.